

PROCESOS DE RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO EL CENTRO DE LA CIUDAD DE NEWCASTLE, INGLATERRA*

Peter Kellet y Bill Tavernor**

Traducción del texto: M. Isabel López. DPDU, UBB.

INTRODUCCIÓN

El tejido urbano industrial e histórico de muchas ciudades del norte de Inglaterra esta siendo re - evaluado. La declinación y mas reciente re - urbanización de áreas previamente prósperas es el resultado de cambios macro - económicos, pero también de cambios en los patrones culturales. Las áreas centrales están siendo cada vez mas atractivas para vivir, trabajar y socializar. Las áreas que durante los años 1960 al 1970 eran consideradas obsoletas están ahora recibiendo inversiones de gran escala, tendien-

tes tanto a la rehabilitación como a la construcción de nuevos edificios. La vivienda es un tipo de proyecto que ha sido clave en los últimos años.

Hasta los años ochenta, la política británica en vivienda se basaba en las estimaciones de necesidad de vivienda. Esto llevo a proyectos de gran escala, que involucraban la erradicación de poblaciones marginales, proyectos de re - urbanización en el centro de la ciudad y nueva edificación en la periferia. Sin embargo, el sector privado ignoró el centro de la ciudad y expandió la periferia y las áreas suburbanas.



Grey Street y Grainger Street en el corazón de Grainger Town, cortesía de Bibliotecas y Artes, Ciudad de Newcastle Upon Tyne.

* Arquitecto. Departamento de Arquitectura, Universidad de Newcastle Upon Tyne, Inglaterra. E-mail p.w.kellet@newcastle.ac.uk

El enfoque de los años noventa esta definitivamente liderado por el mercado; las áreas centrales están siendo re - evaluadas en términos de la gama de oportunidades que ofrecen y que no tienen los suburbios.

El caso de estudio que presentaremos se concentra en el caso de Newcastle para examinar algunas de estas tendencias. Newcastle, ubicado en el noreste de Inglaterra, contiene un rico patrimonio histórico que data de los tiempos romanos. La ciudad medieval antigua se desarrollo alrededor de los puentes del río Tyne y se expandió significativamente durante la revolución industrial. Aparte de la ciudad medieval, gran parte del tejido urbano restante a lo largo del río y en el centro de la ciudad, data de este periodo. El tejido urbano que sobrevivió a los bombardeos de la guerra se fue deteriorando con la declinación o el traslado de las industrias tradicionales a lo largo del río. Posteriormente, tanto las políticas habitacionales de la post - guerra como el desarrollo económico, aceleraron este deterioro. Actualmente, estos procesos están siendo revestidos.

Con el objeto de estudiar las dinámicas de cambio en estas situaciones, presentaremos la iniciativa de Grainger Town en Newcastle.

Grainger Town, que gozaba de prosperidad a mediados de la época Victoriana ha sufrido la declinación y la sub - ocupación del periodo de post - guerra.

En el presente análisis presentaremos los mecanismos a través de los cuales la edificación patrimonial puede ser preservada y mejorada mediante el estímulo a la inversión en vivienda en el área central. Al mismo tiempo ofreceremos un análisis critico de las limitaciones inherentes a procesos como estos, que dependen en gran medida del sector publico. Este análisis pretende identificar los factores y actores mas relevantes de esta nueva agenda.

INVENTANDO GRAINGER TOWN

Si bien Grainger Town sigue un trazado medieval, el área data de mediados del siglo 18. En esta época gran parte del centro fue re - urbanizado reflejando la creciente ambición y prosperidad de un pequeño pero poderoso grupo de industriales.

El nombre de Grainger Town es de origen muy reciente y fue inventado como parte de una estrategia de mercado orientada a potenciales inversionistas. El proceso de cambio de imagen en el cual el concepto de ciudad es re - definido es un proceso fascinante. La ciudad se re - inventa a si misma para competir con otros centros urbanos europeos y atraer capitales de inversión.

La arquitectura patrimonial de Grainger Town es de importancia nacional, comparable a la existente en Bath, la Nueva Ciudad de Edimburgo y algunas partes de Londres.

Estos edificios pudieron escapar de la re urbanización de los años sesenta y aún contienen una gran proporción de edificios "registrados"¹. A pesar de la alta calidad del tejido urbano, el área se encuentra en una espiral de descuido y declinación. Los edificios en desuso han incrementado (particularmente las tiendas); hay un rápido re - cambio de ocupantes; un entorno pobre y mala calidad del espacio publico debido - en parte - a problemas de congestión vehicular.

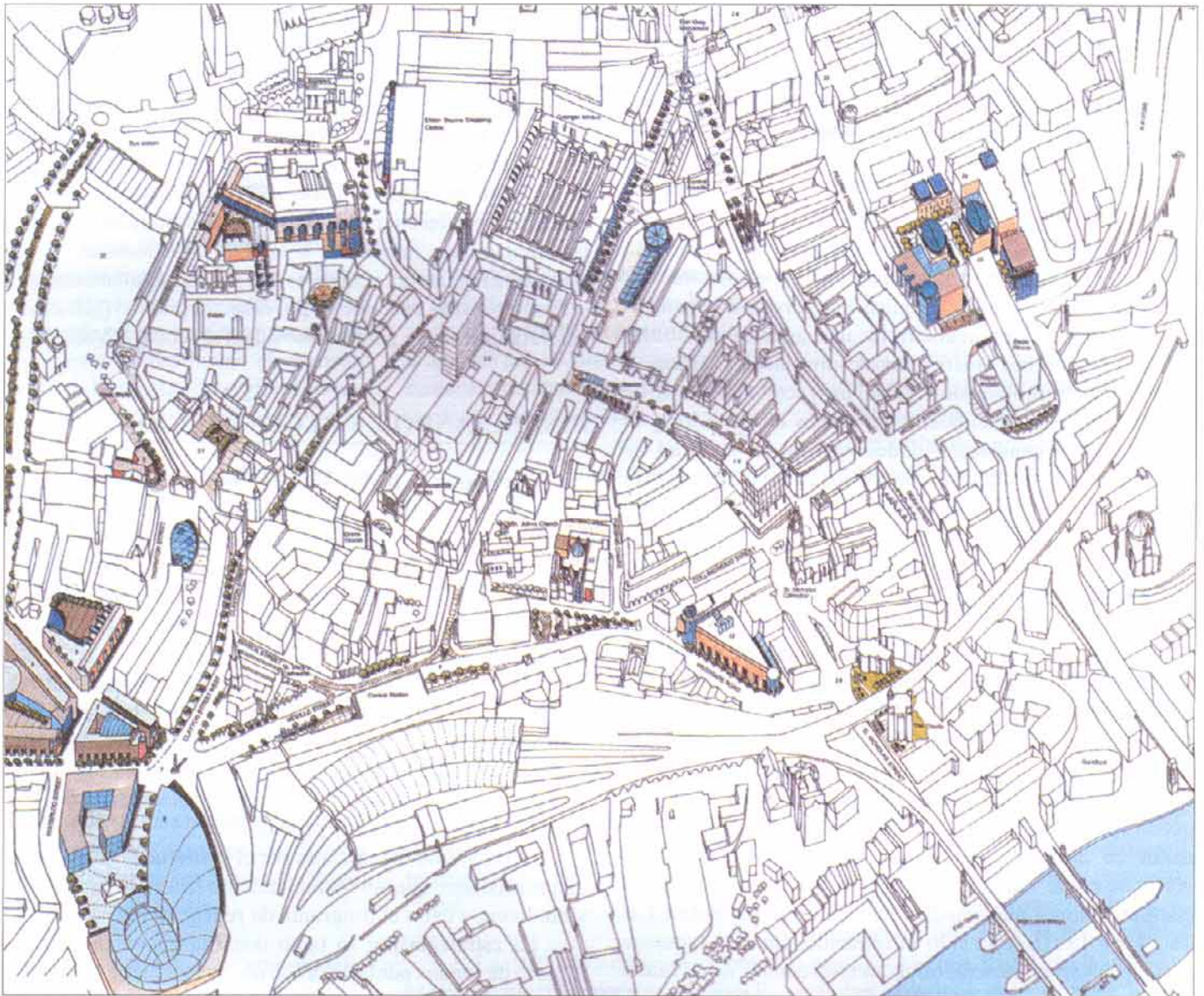
Todas estas condiciones han creado un mercado inmobiliario débil, bajo en confianza y reticente a la inversión. Esta claro que sin grandes inyecciones de financiamiento de parte del sector publico, el sector privado continuará considerando Grainger Town como una opción no favorable de inversión.

Estrategia de Regeneración de Grainger Town

CUADRO 1: GRAINGER TOWN, TEMAS DE LA REGENERACIÓN

TEMA	OBJETIVO
1. CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE	Mejorar la calidad del espacio público; manejo de trafico; crear un medio ambiente atractivo que promueva confianza en el área.
2. NEGOCIOS, DESARROLLO Y EMPRESA	Desarrollar los negocios existentes y promover la formación de nuevos negocios
3. VIVIENDA	Incrementar la componente residencial creando una gama de vivienda económica para arriendo y venta
4. URBANIZACIÓN DE PROPIEDAD NO HABITACIONAL	Asegurar la re-utilización de edificios históricos y la re - urbanización en sitios claves para oficina, comercio, artes y esparcimiento.
5. OPORTUNIDADES	Mejorara la capacitación y empleo en Grainger Town para los residentes en áreas colindantes del centro de la ciudad.
6. ARTE, CULTURA Y TURISMO	Promover Grainger Town como un centro para las artes, la cultura y el turismo.
7. ADMINISTRACIÓN, MERCADO Y PROMOCIÓN	Mejorar la administración general y el marketing del área.

¹ Para mayores detalles sobre este caso de estudio ver: Kellet, P. y Tavernor, W.F. (1998) "Vivienda y Centros Urbanos Históricos: Regeneración Urbana en Grainger Town, Newcastle Upon Tyne", estudio presentado en la Conferencia Internacional: Refugio y Revitalización de Centros Históricos, Habana, Marzo 1998. EDAW (1996) Grainger Town Estrategia de Regeneración: Informe Final, Newcastle Upon Tyne: Municipalidad de Newcastle, English Partnerships.



Plano de Grainger Town mostrando proposiciones de diseño, Estrategia de Regeneración de Grainger Town

En los años 1990, el gobierno local de la ciudad de Newcastle junto con las agencias de gobierno English Heritage y English Partnerships, desarrollaron una estrategia de regeneración para Grainger Town. El eslogan promocional aseguraba:

A medida que Grainger Town avanza hacia el próximo milenio, mira hacia un futuro económico vibrante. Nuevas oficinas, vivienda, esparcimiento y atracciones turísticas brindaran nueva vida a estos edificios históricos. La calidad del espacio publico de Grainger Town equiparara a lo mejor de Europa. Un nuevo clima de confianza se generara entre los inversionistas, agentes inmobiliarios, empresarios y el publico. Grainger Town será nuevamente el centro de una gran ciudad.

Este “renacimiento” que requerirá de grandes inversiones de dinero publico es justificado en base a una variada

gama de objetivos incluyendo: desarrollo económico, la conservación de edificios históricos, ideas de sustentabilidad, el retorno hacia una forma mas compacta de ciudad e ideas de comunidad y ciudadanía (las que podrían producirse en un

OBJETIVOS PARA EL PERIODO 1996 - 2002

EMPLEO	2,400 nuevos puestos de trabajo
COMERCIO	200 nuevos negocios y restaurar 20,000 m ² para negocios
VIVIENDA	415 viviendas para el sector privado 265 viviendas para la asociación de la vivienda
ESPACIO PÚBLICO	5.4 hectáreas de espacio publico creado o mejorado

espacio público más vital). Siete temas de regeneración han sido identificados. (Cuadro 1).

El siguiente listado de objetivos fue definido para los primeros seis años del proyecto (1996-2002)

La estrategia de regeneración será implementada por una variedad de agencias del sector público y privado. Un directorio y un equipo ejecutivo en representación del municipio de Newcastle, English Partnerships, organizaciones empresariales, negocios locales, agentes inmobiliarios e instituciones financieras desarrollarán políticas y coordinarán la implementación del proyecto. Gran parte de la propiedad está actualmente en manos de privados y el proyecto de regeneración podría utilizar la facultad de expropiación para adquirir tanto sitios como edificios para re-urbanización o restauración.

VIVIENDA EN LA CIUDAD

Introducir gran cantidad de residentes es un aspecto clave de la estrategia de regeneración y una condición fundamental para crear un barrio "vibrante y mixto". Se piensa que una población residencial puede contribuir al sentido de seguridad e incrementar la demanda por negocios y servicios. Se espera que gran parte de este incremento pueda ser acomodado a través de la restauración de propiedades en desuso; tanto de los pisos superiores de los edificios como inmediatamente sobre las tiendas. Un esquema nacional que impulsa la idea de Vivir Sobre Las Tiendas ("LOTS") ha sido introducido. En este esquema participan varias agencias oficiales tales como Conservation Area Partnership y English Partnerships. La idea es contribuir al financiamiento de unidades vivienda para arriendo, las que serían administradas por asociaciones de vivienda o sus propietarios. Otros conceptos de vivienda incluyen: vivienda ocupada por sus propietarios y vivienda social para personas con necesidades especiales.

Un tema común en todas estas ideas es financiar ciertos proyectos emblemáticos que demostrarán el potencial de estos enfoques en el mercado y producirán confianza e inversión en programas más ambiciosos.

Por otra parte, el elevado costo de la conversión y restauración de la propiedad es una limitación clave para la vivienda social. Los costos pueden llegar incluso hasta las 50,000 libras; muy por encima de los límites fijados por la Corporación de la Vivienda (la agencia de financiamiento del gobierno central). Esto implica que la restauración total puede ser muy costosa. En este sentido, reportes de algunos consultores (EDAW, 1996) sugieren que "las opciones de

construcción nueva o de retención de la fachada pueden ser necesarias para proveer vivienda social en arriendo en Grainger Town".

A pesar de que existen algunos sitios no construidos en el área, es fundamental encontrar nuevos usos y ocupantes para las propiedades que existen actualmente y que están en desuso. Sin embargo, el costo de las conversiones que se necesitarían parece ser muy alto. De esta forma, podemos ver las limitaciones inherentes a la lógica de mercado y la estructura reguladora actual; las que pueden, aparentemente, ser sobrepasadas únicamente por el sector público (gobierno central) a través de grandes subsidios al sector privado.

FINANCIANDO LA REGENERACIÓN

Los costos de la regeneración son altos. La estrategia del proyecto involucra un programa de 120 millones de libras. La mayor parte de este costo será cubierto por el sector público en un intento de atraer la inversión privada. Por ejemplo, se estima que financiar 330 unidades del programa LOTS costará aproximadamente 7 millones de libras al sector público (el gobierno local de la ciudad de Newcastle, English Heritage, English Partnerships y Single Regeneration Budget). Este dinero será usado para incentivar otro aporte de 7.5 millones de libras proveniente de las Asociaciones para la Vivienda y los propietarios. Esto significa, aproximadamente, una participación del orden de 50/50 de dinero público y privado.

El programa fue iniciado por el gobierno de la ciudad; el que reconoce que sin financiamiento externo sería imposible llevar a cabo el programa de regeneración.

La estrategia por lo tanto consiste en maximizar el ingreso de fondos públicos desde distintas fuentes y tipos de financiamiento. Estas incluyen tanto agencias del Gobierno Nacional como de la Unión Europea a través de una variedad de donaciones y préstamos. Luego, estos fondos de origen público son orientados a atraer más inversión privada.

Sin el sector público los proyectos no serían considerados viables. Este aspecto genera las siguientes interrogantes fundamentales sobre la transparencia del proceso. ¿Quién toma las decisiones, en beneficio de quién? ¿Qué sectores de la población están beneficiándose más con estas grandes inversiones del sector público?

A pesar de que ciertas estructuras de consulta que incluyen a los diversos grupos de interés del área han sido propuestas, los actores claves del proceso son aquellos que ostentan los recursos financieros. Es por lo tanto, difícil imaginar que estos actores no usaran esta oportunidad para formar la ciudad de acuerdo a sus propios intereses.